

Se l'Unione va a Fondo

di Paolo Garonna

Il Fondo monetario europeo potrebbe fare da liquidatore e agente di ristrutturazione dei Paesi in crisi. Una buona proposta che rilancia il ruolo politico trainante della Germania. Ma è nell'arena internazionale, nella ridefinizione degli assetti monetari di Bretton Woods, che si vedrà la validità del disegno europeo

Il sasso è ormai gettato nello stagno. L'hanno gettato la Cancelliera tedesca Angela Merkel e il suo ministro delle Finanze Schäuble con la proposta di creazione di un Fondo monetario europeo, accompagnato dall'impegno a lanciare un "governo economico" dell'Europa. L'idea ha radici antiche. Lo stimolo però e l'occasione sono recentissimi. È la crisi del debito pubblico della Grecia, esplosa in febbraio e dalle ripercussioni non facilmente prevedibili. Preoccupa soprattutto il fatto che la mancanza di risposte strutturali ed incisive alla crisi possa alimentare effetti di contagio ad altri Paesi deboli, determinando una escalation della speculazione ed un ritorno all'instabilità. Fin dalla nascita dell'euro, si era ritenuto che la unione monetaria per poter funzionare nel medio-lungo periodo avrebbe richiesto un aggiustamento dei sistemi di governance europei. In particolare per controbilanciare e sostenere la moneta unica, gestita centralmente dalla Bce, si considerava imprescindibile il costituirsi, nel medio termine e con la gradualità imposta dalla real politik, di un governo fiscale ed economico dell'Europa a livello centrale. Anzi, dai federalisti l'euro era stato visto e sostenuto proprio come il presupposto che rendeva inevitabile a termine l'unione politica. Nel tempo poi gli entusiasmi dei sostenitori dell'Europa politica avevano dovuto raffreddarsi di fronte alle vicissitudini contrastate della Costituzione europea e ai ritardi

nella realizzazione dello stesso mercato unico. Ma ora la crisi, e la difficoltà di uscirne, tornano a porre con forza la questione del governo economico europeo, e lo fanno con la necessità e l'urgenza alimentate dalla pressione speculativa dei mercati.

È la proposta di Fondo monetario europeo (Fme) uno strumento adeguato e credibile di "governo economico" dell'Europa? La proposta tedesca pare modellarsi sullo studio di Daniel Gros e di Thomas Mayer del Ceps, un think tank autorevole di pensiero europeista, che nel febbraio scorso aveva pubblicato un paper su "come far fronte ai rischi di default dei Paesi europei". È perciò a questo studio che si deve far riferimento per capire meglio il senso e le implicazioni della proposta tedesca. Il Fme dovrebbe rappresentare una nuova istituzione, capace di monitorare lo stato della finanza pubblica nei Paesi membri (di Eurolandia o dell'Unione), di negoziare le politiche pubbliche idonee al rispetto dei parametri di Maastricht e di intervenire nei momenti di crisi con misure di sostegno finanziario e di altro tipo. Questa istituzione sarebbe dotata di prerogative fiscali, potendo emettere Eurobond da collocare sul mercato ed accollarsi i debiti (o parti di essi) di Paesi in difficoltà. Si creerebbe inoltre un meccanismo di "ordinato default" o "fallimento politico" (come lo ha chiamato il ministro Sacconi), in base al quale il Fme farebbe da liquidatore e agente di ristrutturazione del Paese in crisi, in modo analogo a quello in cui opera il Chapter 11 negli Stati Uniti per le imprese in riconversione industriale.

E non è chiaro se, come e quando una tale proposta possa realisticamente essere messa in fase di concreta realizzazione. Ma è indubbio che siamo ad un livello diverso di riflessione e di dibattito. La retorica convenzionale degli annunci di risanamento, l'ipocrisia dell'intransigenza sul divieto di salvataggio che impone il Trattato di Maastricht, l'ingenuo volontarismo di chi predica il coordinamento vengono messe in mora. La locomotiva tedesca ha acceso i motori. Gli orizzonti si allargano. Il treno della costruzione europea accenna a ripartire, tirandosi appresso i vagoni importanti, ancorché recalcitranti e variegati. Dopo un periodo di letargo, si risveglia l'orso tedesco. E immediatamente sparisce il campo e riapre i giochi. Non potrebbe essere altrimenti trattandosi di quella che Madame de Staël considerava già all'inizio dell'800 la nazione più spirituale e profonda d'Europa. Ma solo la capacità di governo può far scattare quella scintilla morale che crea un'identità di sentimento in una comunità di persone" (De l'Allemagne, citato in Garonna, *L'Europa di Coppet*, Angeli 2009, p. 409). Visioni lucide e idee brillanti non bastano. Occorre dunque anche e soprattutto volontà politica e capacità di governo. Ci sono fattori che giocano chiaramente contro, ma anche altri fattori che svolgono un ruolo positivo e che potreb-

bero rivelarsi decisivi. Contro gioca il riferimento alla crisi greca. Difficilmente infatti il nuovo Fondo potrebbe essere costituito e diventare operativo in tempo utile per soccorrere la Grecia, che avrà bisogno di sostegno molto presto, nelle prossime settimane, viste la necessità di rifinanziare il suo debito in scadenza sul mercato. Contro gioca anche lo spazio di manovra disponibile per introdurre i nuovi meccanismi istituzionali sul piano delle procedure e degli strumenti normativi. Difficilmente infatti sarebbe possibile istituire un Fondo così ambizioso solo sulla base delle "cooperazioni rinforzate" già previste dai Trattati. È molto probabile invece che occorra un nuovo Trattato. Ma questa ipotesi fa tremare le vene ai polsi, viste le esperienze recenti della Costituzione europea e del Trattato di Lisbona. Se questa è l'unica strada per rilanciare l'institution-building in Europa, non c'è molto da essere ottimisti.

Esistono però anche ragioni convincenti che spingono a procedere decisamente nella direzione delle riforme e della creazione di un minimo di "governo economico europeo", ora e non dopo. Queste ragioni si riassumono nella drammaticità della crisi e nella difficoltà obiettiva a vedere serenamente la fine del tunnel senza volare alto con proposte incisive. In un lucido articolo recente sul *Financial Times*, George Soros osserva che il problema

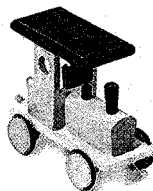
Per salvare l'euro occorre dotare l'Europa di meccanismi di governo fiscale, sottraendoli al monopolio dei singoli Paesi membri

non è la Grecia: a salvarla probabilmente basterebbero espedienti ad-hoc. Ma "la sopravvivenza della Grecia lascerebbe ancora in dubbio il futuro dell'euro". Dopo la Grecia ci sono "la Spagna, l'Italia, il Portogallo e l'Irlanda. Questi Paesi nel loro insieme rappresentano una parte troppo grande di Eurolandia per essere salvata" con espedienti di basso respiro. Dopo una crisi ce ne è sempre un'altra. La sfida oggi non è tanto quella di uscire dalla crisi presente, ma di preparare la prossima, facendo in modo che essa sia meno, e non più distruttiva. Soros conclude che "la crisi del debito greco ha portato la situazione ad un climax. Se l'Europa non riuscirà a portare avanti i necessari rimedi, l'euro finirebbe per sfasciarsi". E Soros sa quello di cui parla.

L'euro e l'Unione europea sono inestricabilmente legati. Se si mette in discussione l'uno, il futuro dell'Europa non è più garantito. E un futuro senza Europa è un futuro senza speranza. Per salvare l'euro occorre dotare l'Europa di meccanismi di governance fiscale, sottraendoli ai

Paesi membri. Occorre ridefinire le regole e la ripartizione della sovranità, in uno dei suoi aspetti più delicati e controversi: quello che legittima un'Autorità pubblica a mettere le mani nelle tasche della gente. Finora gli Stati nazionali, guidati dai ministri delle Finanze, hanno difeso con i denti e a qualunque costo il loro potere di monopolio in campo fiscale. Ma oggi questa ultima vestigia dell'assolutismo dei sovrani sta venendo meno. La sovranità fiscale non può essere più appannaggio esclusivo degli Stati. Essa va condivisa con i livelli decentrati di governo: di qui la spinta al federalismo fiscale. La sovranità fiscale va anche condivisa a livello sovranazionale, prevenendo capacità d'intervento europea e internazionale. La crisi del debito sovrano, di cui il caso della Grecia non è che un primo assaggio, ci fa capire che gli Stati nazionali, singolarmente presi, non sono in grado di fare nulla di tutto questo. Non possono salvare nessuno, nemmeno se stessi. I mercati lo hanno capito, e impietosamente ne approfittano. I governi farebbero bene a prendersi le loro responsabilità e a capire che occorre abbandonare la difesa conservatrice delle prerogative esistenti e costruire insieme sistemi di governance economica fiscale e monetaria all'altezza della situazione. Federalismo fiscale dunque e federalismo europeo.

Ma non basta. Il vero limite delle proposte europee di nuova architettura della governance fiscale e finanziaria è che esse guardano troppo all'interno e ai rapporti di forza intra-europei, dimenticando che le vere sfide sono nei rapporti tra Europa e resto del mondo. Occorre quindi che l'Europa sia in prima linea nella visione e nelle proposte per



la riforma del Fondo monetario internazionale. Se di un nuovo Trattato abbiamo bisogno, questo è quello che riforma il sistema di Bretton Woods. Occorre dare una base al sistema monetario globale centrato non più solo sul dollaro ma su un'unione forte tra dollaro ed euro, ed eventualmente altre monete. Occorrono meccanismi di regolazione, supervisione e intervento a sostegno delle banche e delle istituzioni finanziarie a livello globale. La locomotiva tedesca non può limitarsi quindi a trainare vagoni soltanto europei. Il convoglio dell'Europa, della nuova Europa nata dallo sfaldarsi dei nazionalismi europei, deve essere in grado di trascinare la ripresa dell'economia globale e di porsi alla guida di un nuovo sistema di stabilità e di crescita globale.

PAOLO GARONNA Professore di Economia politica presso l'Università Luiss G. Carli di Roma